

O município e a governança da água



aliança
pela água



© Jaime Spaniol/Unplash.com

Subsídios para a agenda municipal de cuidado com a água

Ficha técnica

O MUNICÍPIO E A GOVERNANÇA DA ÁGUA

Subsídios para a agenda municipal de cuidado com a água

ORGANIZAÇÃO Marussia Whately

EDIÇÃO E TEXTOS Estela Maria S. C. Neves

COLABORADORES (integrantes do GT Eleições 2016 da Aliança pela Água) Ana Rosa Colhado; Beloyanis Monteiro; Caio Ferraz; Carlos Thadeu; Carolina Ferrés; Eduardo Caetano; Guilherme Castanha; Guilherme Checco; Julia Alves; Leandro Santos; Leo Arcoverde; Leticia Zioni; Juliana Cibim; Maria Cecília Wey de Brito; Mauro Scarpinatti; Pedro Jacobi; Rafael Poço; Sophia Picarelli; Stela Goldenstein; Tais Lara; Thais Almeida da Costa

REVISÃO DE TEXTO Livia Chede Almendary

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO Ana Cristina Silveira/Anacê Design

Ficha técnica da pesquisa

CONCEPÇÃO E PROJETO EDITORIAL Marussia Whately

COORDENAÇÃO PESQUISA E TEXTO Estela Maria S. C. Neves

PESQUISA Estela Maria S. C. Neves (PPED/IE-UFRJ) e Adriana Bocaiuva (PPED/IE-UFRJ)

TEXTOS Estela Maria S. C. Neves (PPED/IE-UFRJ)



aliança
pela água

A Aliança pela Água é uma articulação da sociedade civil criada em outubro de 2014 para enfrentamento da crise hídrica de São Paulo. Em dezembro de 2016, contava com mais de 70 integrantes. Entre suas iniciativas, estão: Manual de Sobrevivência na Crise Hídrica, Audiência Pública com o relator da ONU para o direito humano à água e saneamento, Sr. Leo Heller; “Relatório sobre Violação de Direitos Humanos durante a crise hídrica em São Paulo”; aplicativo “Tá Faltando Água” e produção de relatório/denúncia sobre locais com maior incidência de falta de água; campanha “Cadê meu Bônus”; “Lições Aprendidas com a Crise Hídrica na Austrália”; campanha #VotePelaAgua.

Conselho gestor: Associação Bem Te Vi Diversidade; IDEC; Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS); Instituto Socioambiental; WWF Brasil.

Equipe executiva: Marussia Whately; Maria Cecília Wey de Brito (até fev/2017); Mariana Belmont (desde mar/2017); Tais Lara (até nov/2016).

APOIO



Instituto
Socioambiental



FORDFOUNDATION



Sumário

Acrônimos	4
Apresentação	6
SEÇÃO 1 MARCO ANALÍTICO	8
SEÇÃO 2 MUNICÍPIOS, ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA DA ÁGUA	12
2.1 Introdução	12
2.2 Responsabilidades municipais compartilhadas com estados e União	12
2.3 Responsabilidades exclusivas municipais	13
2.4 A responsabilidade pela organização e gestão de serviços públicos de titularidade municipal	14
SEÇÃO 3 O MUNICÍPIO, O MARCO REGULATÓRIO DAS POLÍTICAS NACIONAIS E A GOVERNANÇA DA ÁGUA	16
3.1 Considerações preliminares	16
3.2 Defesa ambiental, municípios e gestão das águas: referências institucionais	16
3.3 Água para consumo humano, municípios e gestão das águas	24
3.4 Municípios e segurança hídrica	33
3.5 Água, direitos e municípios	40
SEÇÃO 4 COMENTÁRIOS FINAIS: PARA UMA AGENDA MUNICIPAL DE CUIDADOS COM A ÁGUA	44
4.1 As responsabilidades municipais sobre a água	44
ANEXOS	
ANEXO 1 Bibliografia citada	51
ANEXO 2 Legislação de referência	55



Acrônimos

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANAMMA	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
APP	Área de Preservação Permanente
AU	Aglomerção Urbana
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DNSB	Diretrizes nacionais de saneamento básico
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
P2R2	Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais
PERH	Plano Estadual de Recursos Hídricos
PNDPEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
RL	Reserva Legal
RM	Região Metropolitana
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNIS	Sistema Nacional de Informações em Saneamento
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC	Unidade de Conservação
VIGIAGUA	Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano
VISA	Vigilância Sanitária



Apresentação

Este relatório apresenta uma análise do papel do município na governança das águas doces, contribuindo para a identificação de responsabilidades e possibilidades de ação dos governos locais em relação a esses recursos, e de linhas de políticas públicas que respondam às atribuições municipais nesse campo.

Os resultados aqui apresentados – correspondentes à segunda etapa da pesquisa sobre governança das águas no Brasil, elaborada para a Aliança pela Água – abrangem as regras relacionadas à governança das águas interiores no Brasil. As águas subterrâneas foram abordadas apenas sucintamente, tendo sido excluídas do trabalho as águas costeiras e as águas minerais.

As atribuições municipais na governança da água foram analisadas em dois planos: o constitucional e o dos marcos regulatórios estabelecidos por legislação federal, que dizem respeito às políticas nacionais diretamente interferentes com a governança da água. A exploração da legislação federal pertinente foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica que incluiu a produção acadêmica sobre o assunto, análises institucionais e documentos de política de abrangência nacional.

A abordagem adotada permitiu delinear contornos do campo de ação municipal na governança da água, formado pelo poder-dever municipal na governança das águas e por atividades facultadas aos municípios, tais como expressas nas normas nacionais. É importante destacar desde logo que o trabalho aqui apresentado não esgota as referências sobre a agenda municipal da água: ainda está por ser explorada a promissora vertente de atividades municipais inscritas no campo do interesse local e não expressamente mencionadas em normas federais.

O texto está organizado em quatro seções. Na primeira, são apresentadas referências sobre o marco analítico adotado para a abordagem da governança das águas na esfera municipal. Na segunda seção, são apresentadas as menções constitucionais aos municípios de interesse para a governança das águas, organizadas em seis aproximações, ou dimensões de abordagem: *distribuição de competências sobre gestão e uso das águas, água para consumo humano, segurança hídrica, água como bem ambiental, água como insumo de atividades e serviços e água como objeto de direitos*. Na terceira seção, são analisadas as normas federais de interesse para a compreensão do papel do município, abrangendo a regulamentação das atribuições constitucionais, normas sobre arranjos institucionais, políticas e instrumentos de política. Estas normas estão aqui organizadas em cinco recortes: *água na institucionalidade ambiental, água para consumo humano, segurança hídrica e prevenção de desastres relacionados à água e água como objeto de direitos*. Na quarta e última seção, são alinhados os principais resultados alcançados até o momento, como subsídio à discussão e à exploração das promissoras possibilidades de ação do poder local na promoção de uma perspectiva integradora de cuidado com a água.



Estação de Tratamento de Água (ETA) do Guarapiranga, localizada no alto da Serra da Cantareira, e cidade de São Paulo ao fundo.
Foto: © Iatã Cannabrava, fevereiro/2007



1

Marco analítico

Na Constituição federal de 1988, o município foi integrado ao sistema federativo brasileiro ao lado dos estados, do Distrito Federal e da União. Desde então, o município é ente político-administrativo dotado de personalidade jurídica de direito público interno, considerado entidade estatal de terceiro grau. Este status é inédito na história da Federação brasileira e ímpar no universo das federações, estruturadas em sua maioria com dois níveis de governo. Ao longo das quatro últimas décadas, os municípios brasileiros têm vivenciado um intenso processo de transformação institucional neste novo status, dentro do contexto de mudanças do próprio estado nacional. O amplo leque de responsabilidades que lhes foi outorgado faz com que sejam reconhecidos como importantes provedores de funções de bem-estar social (Melo, 1996).

Na condição de ente federado, apoiado na arrecadação e na transferência de recursos, o município responde por um conjunto de competências. As atribuições municipais abrangem o poder de legislar (competências legislativas) e o poder de executar (competência material). As competências materiais podem ser exercidas em caráter exclusivo ou compartilhado com outros entes federados. As competências legislativas podem ser privativas, concorrentes e suplementares.

Na condição de ente federado, o município desfruta de poderes autônomos. A autonomia dos entes federados é definida como o poder de gerir seus próprios assuntos nos planos organizativo, político, administrativo e financeiro, dentro de um campo pré-fixado por instância superior – no caso, a Constituição federal (Silva, 2009).

Ainda que autônomo, o município não é autossuficiente para cumprir sozinho todas as suas atribuições. Esta é uma outra “face” da autonomia municipal: a existência de relação de interdependência entre governos locais, e também entre estes e as demais esferas governamentais. Esta interdependência é expressa no plano normativo e revelada empiricamente, ou seja, em situações de fato, tais como em questões comuns a municípios pertencentes a áreas metropolitanas e a uma mesma bacia hidrográfica.

No plano normativo, há responsabilidades que devem ser exercidas de forma compartilhada com as demais esferas governamentais, tais como nas áreas de saúde, educação e meio ambiente.

Circunstâncias variadas impõem limites que restringem ou tornam inócua a ação isolada de um município, entre elas: problemas ou objetos de política cujos fatores causais estão espacialmente circunscritos a um território municipal, mas cujas



externalidades ultrapassam seus limites territoriais; questões ou objetos de política circunscritos ao território municipal mas revestidos de importância regional ou nacional; e situações de disparidade entre as capacidades estatais de municípios, que requerem o apoio de estado ou da União por meio de mecanismos de redistribuição/compensação para nivelar recursos e capacidades para cumprir seu poder-dever. Ou seja, independentemente da distribuição de competências entre os entes federados no pacto constitucional, diversas situações de fato exigem que determinados municípios contem com o apoio das demais esferas governamentais e de outros municípios.

A interdependência tem duas mãos: não apenas municípios dependem de estados e União para superar impasses. Desde a ótica das demais esferas de governo, estados e a União federal frequentemente necessitam ganhar a adesão dos governos locais para contribuir na implementação de suas políticas (Neves, 2012). Tal como comentado por Arretche (1999, p.81), em estados federativos “(...) os governos locais têm a prerrogativa de não aderir a programas propostos pelo governo federal”. Prossegue a autora: a participação de governos locais na implementação de políticas desejadas pelo governo federal “(...) depende diretamente da capacidade que tenha este último de induzir os primeiros a adotarem determinada estratégia de atuação” (ibid, p.81).

Nesta perspectiva, a agenda ambiental pode ser compreendida como um conjunto de responsabilidades e prerrogativas nas quais ora o município age sozinho, ora age em conjunto com outros municípios e com as demais esferas governamentais. Portanto, além das atividades relacionadas a competências comuns para as três esferas de poder, ações em cooperação intergovernamental devem estar presentes na agenda municipal (Neves, 2014). Este aspecto é crucial para a compreensão da natureza da ação local em defesa das águas. Outras referências analíticas adotadas na pesquisa merecem destaque. A primeira delas é o legado das balizas institucionais de governança das águas. Não bastaria identificar as disposições constitucionais e infraconstitucionais relacionadas à água: para uma compreensão acurada das opções de política subjacentes às normas, é essencial levar em conta o legado histórico da trajetória de construção de marcos regulatórios que incidem sobre bens e atividades de interesse para a água. Tomando como exemplo o tema ambiental, no marco jurídico-institucional brasileiro consagrado pela Constituição de 1988 coexistem regulações baseadas em marcos políticos e filosóficos, cujas raízes se encontram em décadas anteriores à emergência do tema ambiental. Em cada enquadramento normativo, são encontrados distintos tratamentos aos municípios, cujas especificidades e trajetória devem ser levadas em conta.

Para a análise das normas setoriais, foram utilizadas categorias de acordo com as várias dimensões contempladas na CF88 e na legislação infraconstitucional federal. Para cada dimensão da governança das águas, são apresentadas as normas agrupadas em dois tipos de atividades: (a) as responsabilidades comuns, exercidas por meio de arranjos cooperativos em conjunto com estados, União e outros municípios, e (b) as responsabilidades que cabem exclusiva ou predominantemente aos municípios. Dentre as atividades de atribuição municipal exclusiva, estão a organização e gestão de serviços públicos dos quais ele é o titular, destacando-se de acordo com o



foco desta pesquisa o conjunto de serviços atualmente entendido como serviços de saneamento básico.

A abordagem do campo de ação do município na governança das águas, por meio do recorte segundo o exercício compartilhado ou exclusivo de competências, permite o entendimento da agenda municipal de governança das águas como um conjunto de atividades formado por três “subconjuntos”: (i) atividades relacionadas a competências (poder-dever) determinadas na moldura jurídico-institucional, (ii) atividades fundamentadas nas possibilidades de ação (faculdades, não compulsórias) enunciadas na moldura jurídico-institucional, e (iii) as questões entendidas pelo município como de interesse local (excluídas, evidentemente, as questões nas quais sua ação é vedada), para as quais ele tem o poder de suplementar as regras federais e estaduais e criar suas próprias regras.

Tendo sido priorizado o estudo das normas constitucionais e infraconstitucionais federais, a presente pesquisa permitiu identificar os dois primeiros grupos mencionados acima. A identificação do terceiro subconjunto de atividades – questões entendidas pelo município como de interesse local – requer a utilização de mais fontes de informação e procedimentos de investigação, pois são amplas as possibilidades, vislumbradas e/ou experimentadas, para a governança das águas segundo o interesse local. Os resultados da presente pesquisa não esgotam, portanto, o campo de investigação e atuação aberto aos pesquisadores, gestores e cidadãos sobre o papel do município para a governança das águas.

Merece ser mencionada a importância das análises dos arranjos federativos cooperativos, das capacidades instaladas nas três esferas de poder, e das prioridades definidas nas agendas de governo e efetivamente implementadas. Finalmente, cabe mencionar mais um recorte recomendado ao pesquisador, referente às especificidades regionais. Um mesmo regime de governança é implementado de maneira distinta em cada região do país, como pode ser constatado no acervo de pesquisas já disponível no caso da governança dos recursos hídricos. As condições socioeconômicas, ambientais e históricas marcam uma notável diversidade de situações na escala regional, que desautorizam generalizações desprovidas do apoio de evidências empíricas.

Foto: © imagem cedida pelo
artista Mundano





2

Municípios, atribuições constitucionais e governança da água

2.1 Introdução

As atribuições sobre a água inscritas nas disposições constitucionais apresentadas a seguir conferem ao município um papel singular na governança da água. O primeiro fator a conferir singularidade à atuação municipal é a exclusão dos municípios da participação estatal na dominialidade sobre as águas – e portanto, de todas as atividades que estão fundamentadas na dominialidade. Entre os demais fatores que delineiam a singularidade da missão municipal, no contexto das principais disposições constitucionais de interesse para a governança municipal das águas, é de se destacar serviços relacionados ao acesso e ao descarte de água de titularidade municipal.

As principais disposições constitucionais de interesse para os municípios estão a seguir organizadas em dois grupos: as competências municipais de interesse para as águas compartilhadas com as demais esferas governamentais, e as competências exclusivas municipais.

2.2 Responsabilidades municipais compartilhadas com estado e União

São explicitamente outorgadas competências aos municípios, em regime de compartilhamento com estados e a União, sobre os seguintes temas: (i) *meio ambiente*, (ii) *saúde*, (iii) *melhoria das condições de saneamento básico* e (iv) *fiscalização das concessões de exploração de recursos hídricos*. Nestes temas, portanto, é indispensável a construção de regimes de cooperação intergovernamental para exercício efetivo destas atribuições.

Quanto ao meio ambiente, a corresponsabilidade ambiental do município, estabelecida no art. 23, VI, em conjunto com os demais entes federados e a sociedade, é reforçada no capítulo dedicado ao *meio ambiente* (art. 225). Para cumprir com o mandato constitucional de defesa ambiental, os municípios têm o poder-dever, entre outros de:

- preservar e restaurar processos ecológicos essenciais (art. 225, I),
- definir espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos (art. 225, III),
- exigir estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, IV).
- garantir que as atividades econômicas observem os princípios da defesa do meio ambiente (art. 170, III).



Ademais, municípios contam com o Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção (...) do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III).

Quanto à saúde, o vínculo do municípios com as águas é definido em dois títulos distintos da CF88: na repartição de competências, que estabelece expressamente que lhes compete prestar serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação da União e do estado (art. 30, VI), e próprio escopo dos serviços de saúde, no qual são incluídas a formulação da política de saneamento, a execução de ações de saneamento básico (art. 200, IV) e a vigilância da potabilidade da água (art. 200, VI). São portanto mais deveres municipais a serem exercidos de forma compartilhada com estado e União dentro do arranjo federativo adotado para o serviço de saúde.

A melhoria das condições de saneamento básico e fiscalização das concessões de exploração de recursos hídricos é atribuição municipal, mencionada como competência comum no art. 23, respectivamente nos incisos IX e XI.

Além destas quatro áreas de ação em regime cooperado, uma parte dos municípios exerce competências que lhes são exclusivas em regime compartilhado em circunstâncias particulares. Estas circunstâncias são instituídas no art. 25, §3º: a inserção de municípios em Regiões Metropolitanas (RMs), Aglomerações Urbanas (AUs) e Microrregiões já existentes ou criadas mediante lei complementar estadual.

Segundo Meirelles (2013, p.82), as RMs, AUs e microrregiões são essencialmente “*área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa*”. Conforme este autor, é impertinente considerar as RMs como entidades estatais intermediárias entre estados e municípios, ou uma entidade política ou político-administrativa (ibid, p.84).

Os municípios a elas pertencentes gerem de forma compartilhadas entre si e com os estados os chamados serviços de interesse comum. São vários os temas que podem ser inscritos na categoria de interesse comum importante para a governança das águas, tais como provisão de serviços de abastecimento de água, rede de esgotos, uso do solo, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental.¹

2.3 Responsabilidades exclusivas municipais

Entre as competências exclusivas dos municípios que interferem na governança das águas, destacam-se as de *planejamento do território e a disciplina do solo urbano*, e os *serviços de titularidade municipal interferentes com as águas*. Esta última será discutida em separado nas seções seguintes: a prestação de serviços públicos requer uma arquitetura institucional particular, composta pelas funções de *organização, regulação, prestação de serviço, fiscalização e controle social do serviço*, não aplicável como tais às competências anteriores.

¹ Estes são exemplos de serviços considerados de interesse comum metropolitano desde a instituição de regiões metropolitanas em sua “primeira geração”, em 1973 (Lei complementar n. 14/1973, art. 5º). Na Lei Complementar n. 760/1994, que estabelece diretrizes para a organização regional do estado de São Paulo, são mencionados os seguintes “campos funcionais” que podem ser considerados de interesse comum: *planejamento e uso de solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social*. Em algumas RMs, os legisladores foram além e consideraram como funções de interesse comum *Esporte e Lazer, Agricultura e Agronegócio e Turismo*.



Por meio de suas atribuições exclusivas de *planejamento do território e a disciplina do solo urbano*, municípios têm o poder de interferir na demanda por água para consumo humano e por sistemas de drenagem de águas pluviais. Levando-se em conta que as ações de ordenamento urbano – matéria por excelência de interesse municipal – modelam o adensamento humano, elas têm imediato impacto sobre a demanda de água e sobre a gestão de seu descarte como águas “servidas”. Assim, deve-se considerar que a responsabilidade de disciplinar o solo urbano cria mais um vínculo entre municípios e abastecimento de água.

Estas responsabilidades são definidas nos seguintes termos:

Compete aos municípios:

(...) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Além desta atribuição, na CF88 é reconhecido o poder do município de executar a política urbana, cuja provisão de adequados serviços de saneamento é uma das condições estruturantes da política urbana e do Plano Diretor:

“(...) A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Plano Diretor [...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana (art. 182, caput e §1º).

2.4 A responsabilidade pela organização e gestão de serviços públicos de titularidade municipal

Entre os serviços públicos de interesse local de titularidade do município, há que enfatizar a importância central dos serviços de saneamento básico para a presente pesquisa. A prestação dos serviços de saneamento básico abrange expressamente um conjunto de atividades que englobam abastecimento de água para consumo humano, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana de águas pluviais.

O exercício da titularidade de serviços públicos é moldado por normas constitucionais que dizem respeito à disciplina de atividades econômicas, na Constituição regidas pelos princípios de “(...) livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente (...)” (art. 170) e pelas disposições sobre serviço público. Estas últimas determinam que o poder público é responsável pela prestação de serviços públicos, na forma da lei, diretamente ou por meio de concessão ou permissão (art. 175, § único), dispondo por meio de lei sobre o regime das empresas concessionárias, direitos



dos usuários, política tarifária e obrigação de manter o serviço adequado (art. 175, I, II e III). Ademais, municípios podem instituir taxas para prestar serviços públicos específicos e divisíveis, tais como o abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Frente a questionamentos sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico durante as décadas de 1990 e 2000, o Acórdão sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade/ ADI 1842-RJ, de março de 2013, reafirma a titularidade municipal do saneamento e autonomia municipal para exercer suas competências mesmo em questões metropolitanas; esclarece que em RMs, AUs e microrregião a titularidade e o poder concedente é compartilhado entre municípios e estado; afirma ser compulsória a participação do município na RM, AU ou microrregião; e ressalva que a mandatária associação entre municípios e estado pode ocorrer de forma voluntária (ver mais detalhes no Anexo 3 da publicação *Governança da Água Doce, a moldura jurídico-institucional nacional, 2016*).



Margens da represa Guarapiranga, em São Paulo. Foto: © José Gabriel Lindoso/ISA, setembro/2007



3

O município, o marco regulatório das políticas nacionais e a governança da água

3.1 Considerações preliminares

Nesta seção, são apresentadas as normas relacionadas à governança das águas em quatro categorias: *defesa ambiental*, *água para consumo*, *segurança hídrica* e *direitos*.

O modelo vigente de gestão de recursos hídricos não atribui nenhuma responsabilidade aos municípios, pois estes não detêm domínio sobre tais recursos (apenas estados e a União têm domínio), e não têm responsabilidade direta pela sua proteção. Podem, sim, participar indiretamente da gestão dos recursos hídricos através dos comitês de bacia hidrográfica: (i) como representantes de municípios e (ii) como associações civis (entendidas como “associações civis de recursos hídricos”, Lei 9433/1997, art. 47), se tiverem instituído associações intermunicipais e consórcios. Nesta condição, estão aptos a “(...) receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos” (idem, art. 51). O saneamento básico está expressamente excluído da gestão dos recursos hídricos (art. 4º).

Considerando-se o papel inexpressivo outorgado aos municípios no sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, julgou-se dispensável dedicar a esta dimensão um item em separado. Vale ressaltar que o papel marginal reservado aos municípios no atual modelo de gestão de recursos hídricos não exclui a possibilidade, característica de regimes federativos, de que seja conferido por determinados estados, no que couber, mais protagonismo aos municípios em seus sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos.

3.2 Defesa ambiental, municípios e gestão das águas: referências institucionais

Desde o início da construção da institucionalidade ambiental, na década de 1980, os municípios estão responsabilizados pela defesa ambiental, junto a estados e União. Segundo a Lei n. 6803/1980 (art. 11, II), os municípios podem estabelecer normas locais de combate à poluição. No ano seguinte à sua promulgação, foi instituída a política nacional de meio ambiente (PNMA), na qual os municípios figuram como cor-



responsáveis pela defesa ambiental (lei n. 6938/1981, art. 5o.), mesmo se àquela época não desfrutassem ainda do status de entes federados. Municípios são parte integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) como órgãos locais (ibid., art. 6o, VI), e participam do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), com oito representantes dos governos municipais e dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional (Decreto n. 99724/1990, redação dada pelo Decreto n. 3942/2001). Desde a promulgação da CF88, está reafirmada a responsabilidade solidária dos municípios na defesa do meio ambiente, pioneiramente enunciada na Lei 6938/1981. O exercício das responsabilidades comuns às três instâncias político-administrativas traz consigo necessidade de regras e mecanismos efetivos para o exercício da cooperação, determinada na CF/88 no art. 23, parágrafo único.

O arranjo federativo adotado para a área ambiental é o próprio SISNAMA, cuja estrutura é matricial e descentralizada, desprovida de personalidade jurídica, composta por um órgão superior, um órgão consultivo e deliberativo, um órgão central, um órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais, sendo estes últimos os órgãos e entidades municipais de defesa ambiental, criados por lei.

Além das organizações diretamente integrantes do SISNAMA, vale reiterar a importância de mais uma instituição, essencial para a compreensão do marco institucional de defesa ambiental no Brasil: o Ministério Público da União (MP), instituído nas esferas federal e estadual.

O desenho da matriz ambiental brasileira define um federalismo ambiental trino, formalmente cooperativo, ao qual o SISNAMA está, em princípio, integralmente adequada. Transcrevendo Neves (2014, p.32 e seq):

(...) Esta arquitetura é incompleta, carecendo de elementos que lhe garantam operabilidade e efetividade. Ainda que a área ambiental disponha, desde o final de 2011, de lei complementar editada para estabelecer as normas de cooperação para o campo ambiental, há decisivas lacunas a obstaculizar seu funcionamento. A lei complementar editada para estabelecer as normas para o campo ambiental [Lei Complementar n. 140/2011, n.e.] é voltada essencialmente para a distribuição de atribuições referentes ao controle ambiental e deixa sem esclarecimento questões cruciais tais como as fontes de financiamento do SISNAMA, mecanismos de coordenação horizontal na esfera federal, mecanismos de cooperação intergovernamental, sistemas de compensação de desigualdades de capacidades e sistemas de freios e contrapesos. Até hoje, o SISNAMA é desprovido de fonte de financiamento regular e estável para o exercício do mandato ambiental. As principais fontes de receita para as políticas ambientais são os Tesouros (nacional, estaduais e municipais), receitas advindas de taxas cobradas para a prestação de serviços (licenças e autorizações), sanções pecuniárias (multas) e recursos captados em fundos públicos e privados através da submissão de projetos para fins específicos, que não cobrem despesas cruciais como custeio.



Ou seja, as regras adotadas para estruturar as relações federativas no campo ambiental regulamentam competências ambientais municipais e tratam do exercício da cooperação intergovernamental – mas são incompletas, pois são silentes sobre mecanismos para a coordenação de estratégias nacionais, e para a compensação das disparidades econômicas, institucionais e técnicas. Tampouco há normas sobre o compartilhamento da responsabilidade ambiental que possam dar conta de toda a agenda constitucional, ou sobre sistemas de controles e contrapesos. Além disso, não existem sistemas permanentes para controle mútuo e prestação de contas (accountability). Assim, está comprometido o pleno exercício do mandato ambiental municipal, havendo permanente tensão entre a dimensão do poder-dever das atribuições ambientais dos municípios e o abandono a que estão relegados para exercê-las.

Inexistindo arranjo federativo efetivo que garanta ao município condições operacionais para o pleno exercício da competência comum, os municípios brasileiros se encontram em situação de desamparo para cumprir com seu mandato ambiental – se não dispõem dos recursos e capacidades requeridos por seus próprios meios, a tendência é a inércia e a abdicação do exercício desse mandato. A efetividade da ação ambiental dos municípios tem sido, em grande extensão, dependente de acordos casuísticos, da vontade política combinada à disponibilidade de condições objetivas para a construção de capacidades estatais em defesa e gestão ambiental.

O campo da política ambiental e regimes jurídicos de disciplina de bens ambientais.

Para além das questões referidas à distribuição de competências entre os entes federados, a institucionalidade ambiental abrange um universo de atividades no qual a importância das ações municipais de política ambiental pode variar desde uma posição na qual o município é o protagonista para o cumprimento do mandato ambiental do Poder Público, até estar sob interdição (por exemplo nos assuntos de geração de energia elétrica).

Ao lado das disposições modernas, que tratam o meio ambiente como um objeto de tutela estatal em si, convivem regulações integrantes do marco jurídico-institucional nacional de defesa do meio ambiente que lidam de forma diversa com o tema da participação dos municípios, baseadas em marcos políticos e filosóficos cujas raízes remontam a décadas anteriores à emergência do tema ambiental e ao status do município na condição de ente federado – como por exemplo, o regime de proteção de florestas, da flora e da fauna.

Município, a proteção da água e o interesse local. Um fator-chave para o entendimento do papel dos municípios na defesa ambiental é o conceito de interesse local. Tal como em suas outras áreas de responsabilidade, também no campo ambiental a ação individual do município se estenderá a tudo o que for assim considerado [de interesse local]. Uma vez que a água é objeto de proteção na condição de fator essencial integrante do meio ambiente, descortina-se uma ampla agenda institucional do município. Baseado em seu mandato, o município tem obrigações e faculdades para proteger a qualidade e quantidade das águas no campo ambiental, baseado no conceito do interesse local. A seguir, há que se examinar, em cada um dos regimes



agasalhados sob a institucionalidade ambiental, qual o papel a ser exercido pelos municípios no cuidado com a água.

Primeiramente, será apresentado o papel do município no controle ambiental, tal como definido na Lei Complementar n. 140/2011. Em seguida, serão apresentadas as menções aos municípios na legislação federal para defesa das florestas e controle do desmatamento, Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), biomas protegidos (Cerrado e Mata Atlântica), política de mudança do clima e desenvolvimento urbano. Os papéis a serem exercidos pelos municípios tomam feições muito distintas nesses aspectos.

Competências municipais na defesa ambiental segundo a Lei complementar n. 140/2011. Aos municípios e ao Distrito Federal competem, como ações administrativas (art. 9º):

- I. executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
- II. exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
- III. formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;
- IV. promover, no município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- V. articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;
- VI. promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- VII. organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;
- VIII. prestar informações aos estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
- IX. elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
- X. definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- XI. promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;
- XII. controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e



substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

- XIII. exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao município;
- XIV. observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas na Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
 - a. que causem ou possam causar impacto ambiental de **âmbito local**, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
 - b. localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto APAs;
- XV. observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:
 - a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em APAs; e
 - a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo município.

Instrumentos de política instituídos pela política nacional de defesa do meio ambiente. Quanto aos instrumentos à disposição do município para defender a água, em primeiro lugar estão os criados pela própria institucionalidade ambiental (lei n. 6938/1981, art. 9º), a seguir relacionados, aos quais podem ser articulados outros instrumentos de política para fins ambientais:

- I. padrões de qualidade ambiental,
- II. zoneamento ambiental,
- III. avaliação de impactos ambientais (AIA),
- IV. licenciamento e fiscalização ambientais,
- V. incentivos às tecnologias limpas,
- VI. criação de espaços territoriais especialmente protegidos,
- VII. sistema de informações ambientais,
- VIII. cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa,
- IX. penalidades disciplinares ou compensatórias,
- X. relatório de qualidade do meio ambiente,
- XI. garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente,
- XII. o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras,



XIII. instrumentos econômicos como concessão florestal, servidão florestal, seguro ambiental e outros.

Sobre municípios e licenciamento ambiental. Desde 1997, municípios podem licenciar empreendimentos de impacto local, podendo usar este instrumento para defender a qualidade e quantidade de água, devendo licenciar os empreendimentos considerados de impacto local pelos estados, segundo a Lei Complementar n. 140/2011.

Florestas e municípios. Municípios podem criar Áreas de Preservação Permanente (APPs), assim consideradas quando declaradas de interesse social por ato do chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; proteger restingas ou veredas; proteger várzeas; abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; assegurar condições de bem-estar público e proteger as áreas úmidas, especialmente as de importância internacional (Lei n. 12651/2012, art. 6º I, II, III, IV, V, VI, VII, IX).

Municípios podem criar áreas verdes urbanas, definidas como espaços públicos ou privados com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas leis de zoneamento urbano e uso do solo do município, indisponíveis para a construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção de recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais (definição segundo a Lei n. 12651/2012 no art. 3º, XX). A criação destas áreas pode ser feita por meio do exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme a Lei n. 10257/2001, da transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas, do estabelecimento de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e implantação de infraestruturas, e da aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental (Lei n. 12651/2012, art. 25, I a IV).

Municípios podem fazer a inscrição de imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR), nos termos do regulamento (Lei n. 12651/2012, art. 29, #1º).

Municípios participam do controle do desmatamento nas áreas cujos empreendimentos são por eles licenciados, devendo obrigatoriamente embargar a obra e disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado (Lei n. 12651/2012, art. 51).

Municípios podem instituir programa de apoio técnico e incentivos financeiros, podendo incluir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender prioritariamente aos imóveis de pequenas propriedades ou posse rural familiar, nas iniciativas de preservação voluntária da vegetação nativa (acima dos limites estabelecidos no art. 12), proteção de espécies de flora nativa ameaçadas de extinção, implantação de sistemas agroflorestal e agrossilvipastoril, recuperação ambiental de APPs e RLs, re-



cuperação de áreas degradadas, promoção de assistência técnica para regularização ambiental e recuperação de áreas degradadas, produção de mudas e sementes e pagamento por serviços ambientais. Municípios podem criar Unidades de Conservação (UCs), segundo a Lei n. 9985/2000, art. 6º, parágrafo único:

podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

O SNUC prevê os seguintes instrumentos: Zona de Amortecimento, Plano de Manejo, Compensação por Significativo Impacto Ambiental, Conselhos de UCs,¹ Corredores Ecológicos, Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, Gestão Integrada/ Mosaico, Reserva da Biosfera, Câmara de Compensação Ambiental, e Gestão Compartilhada com OSCIP. Estes instrumentos podem ser utilizados pelas três esferas político-administrativas em suas estratégias de espaços protegidos. Os órgãos responsáveis pela administração das UCs podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas para sua conservação.

Municípios devem observar, no planejamento territorial, a obrigatoriedade de considerar rurais as áreas incluídas das zonas de amortecimento das UCs do grupo de Proteção Integral (Lei n. 9985/2000, art. 49, # único).

Mata Atlântica. Como integrante do poder público, o município fomentará o enriquecimento ecológico da vegetação do Bioma Mata Atlântica, bem como o plantio e o reflorestamento com espécies nativas, em especial as iniciativas voluntárias de proprietários rurais (Lei n. 11428/2006, art. 10). A competência de autorização para corte de vegetação é municipal quando a vegetação for secundária em estágio médio de regeneração, localizada em área urbana, em razão de utilidade pública e interesse social – desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, e mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico (Lei n. 11428/2006, art. 14, § 20).

Serão beneficiados com recursos do Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica os projetos que envolvam conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas, implementados em municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (Lei n. 11428/2006, art. 38).

§ 1º Terão prioridade de apoio os projetos destinados à conservação e recuperação das áreas de preservação permanente, reservas legais, reservas particulares do patrimônio natural e áreas do entorno de unidades de conservação.

§ 2º Os projetos poderão beneficiar áreas públicas e privadas e serão executa-

¹ O Art. 17 do Decreto n. 4340/2000, § 2º, prevê que a representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, entre outros, representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.



dos por órgãos públicos, instituições acadêmicas públicas e organizações da sociedade civil de interesse público que atuem na conservação, restauração ou pesquisa científica no Bioma Mata Atlântica.

Art. 43. O plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, de que trata o art. 38 da Lei da Mata Atlântica deverá conter, no mínimo, os seguintes itens:

- I. diagnóstico da vegetação nativa contendo mapeamento dos remanescentes em escala de 1:50.000 ou maior;
- II. indicação dos principais vetores de desmatamento ou destruição da vegetação nativa;
- III. indicação de áreas prioritárias para conservação e recuperação da vegetação nativa; e
- IV. indicações de ações preventivas aos desmatamentos ou destruição da vegetação nativa, e de conservação e utilização sustentável da Mata Atlântica no município.

Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Ações municipais devem ser consideradas e integradas às ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas – atuais, presentes e futuras – por entidades públicas e privadas (Lei 12187/2009, PNMC, art. 3º, V). Fazem parte das diretrizes da PNMC (Lei 12187/2009, art. 5º):

- IV. as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;
- V. o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima; (...)

Desenvolvimento urbano e territorial. Sendo o município o executor da política de desenvolvimento urbano, no Estatuto das Cidades é disciplinado o uso de uma gama de instrumentos para uso municipal. Alguns deles já são tradicionalmente usados pelos gestores municipais, tais como o plano diretor, zoneamento ambiental e disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo. Outros instrumentos são instituídos no Estatuto – tais como o parcelamento ou a edificação compulsórios, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse. O uso destes instrumentos é atrelado à inclusão de disposições específicas no plano diretor municipal.

Municípios de mais de 20 mil habitantes, pertencentes a regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs) devem ter plano diretor que estabeleça, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento,



edificação ou utilização compulsórios na forma do art. 5º da Lei 10257/2001, e as áreas para uso do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, e transferência do direito de construir.

Planos diretores municipais devem incorporar os zoneamentos ambientais, segundo a Lei n. 140/2011 (harmonizar o respeito aos preceitos urbanísticos e ambientais, como por exemplo no que se refere à preservação de APPs e zonas de amortecimento de Unidades de Conservação). A política pública de gestão de cursos d'água urbanos tem priorizado obras de drenagem e limpeza dos rios, quando parte do problema se concentra na ocupação da margem dos cursos d'água e do baixo índice de permeabilidade do solo. Espaços de relevância ambiental hídrica têm que ser considerados em uma abordagem sistêmica.

Ao exercer sua autonomia constitucional para legislar e desenvolver atividades administrativas relativas ao interesse local, o município deve atuar de forma a harmonizar seus planos, programas e políticas municipais com PNMA, Política Estadual de Meio Ambiente, quando houver, Planos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos (PNRH e PERH), Planos de Bacia e demais políticas nacionais, estaduais e municipais relacionadas à proteção do meio ambiente. O planejamento urbano deve compatibilizar planos municipais ambientais e a integração metropolitana, no que se refere ao seu zoneamento e funções comuns de interesse público previstas na criação da regiões metropolitana ou aglomeração urbana.

3.3 ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO, MUNICÍPIOS E GESTÃO DAS ÁGUAS

A provisão de água para consumo humano é atividade estatal profundamente influenciada por mudanças institucionais ocorridas a partir da década de 1990, entre as quais se destaca a extinção, em 1995, do monopólio estatal na provisão dos serviços públicos.² Foram então definidas novas regras para concessão e permissão de exploração de serviços públicos.

Após duas décadas de acirrados debates sobre a regulação dos serviços de saneamento, foram estabelecidas as diretrizes nacionais de saneamento básico (por meio da Lei n. 11445/2007), que criaram uma nova situação para o município, na qual este deve estabelecer relações baseadas em contrato e criar capacidades para as novas exigências de provisão do serviço (Oliveira Filho, 2009).

Há diversos aspectos inovadores nas diretrizes nacionais de saneamento, anunciados já em seus princípios fundamentais (Capítulo I, arts. 10. a 7o), referidos direta ou indiretamente aos municípios. Para o propósito da presente pesquisa, interessa ressaltar que o serviço de abastecimento de água deve ser planejado tendo em vista o princípio da universalização do acesso, e que o serviço de saneamento deve ser considerado em sua integralidade, considerado o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos serviços, e em articulação com a proteção ambiental e promoção da saúde. A

² Por meio das leis n. 8987 e n. 9074/1995.



sinergia demandada entre estas três áreas de política pública mostra que, desde logo, municípios são fortalecidos nas diretrizes nacionais de saneamento básico de 2007.

Atribuições do titular do serviço. Cabe ao titular (o município individualmente ou em regime compartilhado com outros municípios, no caso das RMs e microrregiões) formular a política pública de saneamento, sozinho ou por meio de consórcio público, o que inclui (Lei n. 11445/2007, art. 9º):

- I. elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta lei,
- II. prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- III. adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água,
- IV. fixar os direitos e deveres dos usuários,
- V. estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;
- VI. estabelecer sistemas de informação sobre os serviços, articulados com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), e
- VII. intervir e retomar a operação dos serviços delegados por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Delegação de atribuições. É permitido delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação destes serviços, nos termos da CF88, art. 241 e da Lei n. 11107/2005 (Lei n. 11445/2007, art. 8º).

Contratos para delegação de atribuições prestação de serviços públicos. Os contratos para a prestação de serviços públicos de saneamento são obrigatórios, salvo as exceções especificadas em lei.³ Nos serviços onde mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação deve ser regulada por contrato e uma única entidade deverá regular e fiscalizar. Condições determinam a validade dos contratos firmados para delegação de serviços:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

- I. a existência de plano de saneamento básico;
- II. a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-

3 Exceções, segundo o art. 10, #1º:

I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a: a) determinado condomínio; b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

II - os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.



-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III. a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV. a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I. a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II. a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III. as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV. as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

- a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
- b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
- c) a política de subsídios;

V. mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI. as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

O planejamento é atribuição indelegável do titular do serviço. A prestação do serviço



deve se dar de acordo com planos, que podem ser específicos para cada serviço. O conteúdo mínimo dos planos é, segundo o art. 19, I-V:

I. diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, e apontando as causas das deficiências detectadas;

II. objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III. programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV. ações para emergências e contingências;

V. mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

#1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

#2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

#3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

Os planos municipais de saneamento precisam ser editados pelos titulares e revistos a cada quatro anos, obrigados a englobar integralmente o território do ente da Federação que os elaborou (art. 19, #1º), e devendo ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos (art. 19, #3º).

São princípios da regulação (art. 21):

I. independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II. transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Os objetivos da regulação são (art. 22):

I. estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;



- II. garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III. prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV. definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

As normas a serem editadas pela entidade reguladora devem abranger, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I. padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II. requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III. as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV. regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V. medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI. monitoramento dos custos;
- VII. avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII. plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX. subsídios tarifários e não tarifários;
- X. padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI. medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;
- XII. (VETADO).

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os presta-



dores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Sobre a delegação de responsabilidades. O titular dos serviços pode delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação destes serviços, nos termos da CF88, art. 241 e da Lei 11445/2007, art. 8º. Ou seja, são indelegáveis o planejamento e o controle social. A regulação pode ser delegada a qualquer entidade reguladora dentro dos limites do estado, nos termos seguintes.

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. (Lei n. 11445/2007, art.23, #1º).

Prestadores dos serviços precisam informar à entidade reguladora:

(...) todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios. (Lei n. 11445/2007, art.25).

Quanto aos usuários dos serviços públicos de saneamento básico,

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

- I. amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;
- II. prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;
- III. acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;



IV. acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

A expressão *controle social* designa ao conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico. Ao titular dos serviços, cabe (Lei n. 11445/2007, art. 8º, V) estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º, com a participação de um amplo leque de atores, nos seguintes termos:

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

§ 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.

Quanto à drenagem urbana, os sistemas de microdrenagem são um assunto essencialmente local. Alguns estados e numerosos municípios já editaram normas para regulamentar a utilização de águas pluviais. O Código de Águas define as águas pluviais e estabelece que elas podem ser objeto de normas para a sua disposição, nos seguintes termos:

Art. 102. Consideram-se águas pluviais, as que procedem imediatamente das chuvas.

Art. 103. As águas pluviais pertencem ao dono do prédio onde caírem diretamente, podendo o mesmo dispor delas à vontade, salvo existindo direito em sentido contrário.



Parágrafo único. Ao dono do prédio, porém, não é permitido:

1º, desperdiçar essas águas em prejuízo dos outros prédios que delas se possam aproveitar, sob pena de indenização aos proprietários dos mesmos;

2º, desviar essas águas de seu curso natural para lhes dar outro, sem consentimento expresso dos donos dos prédios que irão recebê-las.

Art. 104. Transpondo o limite do prédio em que caírem, abandonadas pelo proprietário do mesmo, as águas pluviais, no que lhes for aplicável, ficam sujeitas às regras ditadas para as águas comuns e para as águas públicas.

Art. 105. O proprietário edificará de maneira que o beiral de seu telhado não despeje sobre o prédio vizinho, deixando entre este e o beiral, quando por outro modo não o possa evitar, um intervalo de 10 centímetros, quando menos, de modo que as águas se escoem.

Art. 106. É imprescritível o direito de uso das águas pluviais.

Art. 107. São de domínio público de uso comum as águas pluviais que caírem em lugares ou terrenos públicos de uso comum.

Art. 108. A todos é lícito apanhar estas águas.

Parágrafo único. Não se poderão, porém, construir nestes lugares ou terrenos, reservatórios para o aproveitamento das mesmas águas sem licença da administração. (Decreto nº 24533/1934, arts. 102-108).

Acesso à água potável e vigilância sanitária. **Em 1990, o SUS foi regulamentado**, tendo sido construído um dos mais exitosos arranjos federativos para o exercício de uma competência comum às três esferas governamentais. Foi contemplada a integração executiva das ações e saúde, meio ambiente e saneamento básico, aqui incluída a água para consumo, trazendo novas estruturas para a vigilância sanitária – a partir de então definida como um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde, e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde (Lei n. 8080/1990, art. 6º, §1º).

Em 2004, foi instituído um novo modelo de ações de vigilância, tendo sido desmembradas ações até então incorporadas na Vigilância Sanitária no novo conceito de vigilância em saúde, incluindo Vigilância na Saúde do Trabalhador e Vigilância Ambiental,⁴ regulamentando norma editada em 1996. Neste momento, ocorre ampliação da descentralização da vigilância sanitária, empoderando os municípios:

Art. 24. Para maior efetividade na consecução das ações de Vigilância em Saúde, por parte dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, recomenda-se às secretarias estaduais e as municipais de Saúde:

⁴ Portaria Interministerial n. 1172/2004.



- I. organizar estruturas específicas capazes de realizar todas as atividades sob sua responsabilidade de forma integrada, evitando-se a separação entre atividades de vigilância epidemiológica, vigilância ambiental em saúde e operações de controle de doenças, e preferencialmente que essa estrutura tenha autonomia administrativa, orçamentária e financeira para a gestão de recursos, integrada aos Sistemas Estadual e Municipal de Saúde;
- II. integrar a rede assistencial, conveniada ou contratada com o SUS, nas ações de prevenção e controle de doenças;
- III. incorporar as ações de vigilância, prevenção e controle da área de Vigilância em Saúde às atividades desenvolvidas pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e pelo Programa Saúde da Família (PSF); e
- IV. integrar as atividades de diagnóstico laboratorial às ações de Vigilância em Saúde por meio da estruturação de Rede de Laboratórios, que inclua os laboratórios públicos e privados (Portaria Interministerial n. 1172/2004).

Em 2011, são revistos os regulamentos sobre a vigilância sanitária, por meio da Portaria do Ministério da Saúde n. 2914/2011. Os municípios são considerados como as instâncias apropriadas para a execução das ações de vigilância. Os serviços de VISA na maioria dos casos seriam executados pelas secretarias municipais de Saúde (SMSs). Segundo esta Portaria, compete aos municípios, por meio das secretarias de Saúde, (art. 12 incisos I-VIII):

(...)

- I. Exercer a vigilância da qualidade da água em sua área de competência, em articulação com os responsáveis pelo controle da vigilância da água para consumo humano;
- II. Executar as ações estabelecidas no Vigiagua, consideradas as peculiaridades locais, nos termos da legislação do SUS;
- III. Inspeccionar o controle da qualidade da água produzida e distribuída e as práticas operacionais adotadas no sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água, notificando seus respectivos responsáveis para sanar irregularidades identificadas;
- IV. Manter articulação com as entidades de regulação quando detectadas falhas relativas à qualidade dos serviços de abastecimento de água, a fim de que sejam adotadas as providências concernentes à sua área de competência;
- V. Garantir informações à população sobre a qualidade da água para consumo humano e os riscos à saúde associados, de acordo com os mecanismos e instrumentos disciplinados no Decreto n. 5440 de 4 de maio de 2005;



VI. Encaminhar ao responsável pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água informações sobre surtos e agravos à saúde relacionados à qualidade da água para consumo humano;

VII. Estabelecer mecanismos de comunicação e informação com os responsáveis pelo sistema ou solução alternativa sobre os resultados das ações de controle realizadas;

VIII. Executar as diretrizes de vigilância da qualidade da água para consumo humano definidas no âmbito nacional e estadual;

IX. Realizar em parceria com os estados os procedimentos especificados em situações de surto de doença diarreica aguda ou outro agravo de transmissão fecal-oral, os procedimentos seguintes: (...)

X. Cadastrar e autorizar o fornecimento de água tratada, por meio de solução alternativa coletiva, mediante avaliação e aprovação dos documentos exigidos no art. 14 desta Portaria.

Parágrafo único. A autoridade municipal de saúde pública não autorizará o fornecimento de água para consumo humano por meio de solução alternativa coletiva quando houver rede de distribuição de água, exceto em caso de emergência e intermitência. (art.12, # único).

A entidade federal, responsável por apoiar a população rural dispersa por meio de reservação de águas pluviais para consumo humano e para a produção de alimentos destinados ao autoconsumo, deve comunicar da existência do equipamento de retenção e reservação de águas pluviais, para que se proceda ao controle de sua qualidade, nos termos das normas vigentes no SUS (Decreto n. 7217/2010, art. 68).

3.4 Municípios e segurança hídrica

No Brasil, inexistente conceituação de segurança hídrica *stricto sensu* nas normas federais. Encontra-se menção ao termo “segurança hídrica” na legislação de saúde, e em recentes documentos da ANA e do Ministério da Integração Nacional:

“(…) A questão da segurança hídrica está associada à garantia de oferta de água para abastecimento humano e atividades produtivas, de forma a que se possa enfrentar as secas e estiagens ou qualquer desequilíbrio entre a oferta e a demanda de água que signifique restrição no consumo e, conseqüentemente, ao desenvolvimento econômico e regional. Por outro lado, também devem ser enquadradas no âmbito da segurança hídrica as medidas relacionadas ao enfrentamento de eventos críticos de cheias e ao controle necessário para a redu-



ção de risco associados a eventos críticos (secas e cheias).” (ANA; Ministério da Integração Nacional, 2013, p.4).

São encontradas menções aos municípios em todas as vertentes de políticas públicas federais que tratam de temas enquadráveis na categoria de segurança hídrica, a saber: a política nacional de defesa civil, as diretrizes nacionais de saneamento e a política nacional de saúde, sucintamente descritas a seguir.

Na defesa civil, o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDPEC) regulamenta o disposto na CF88 estabelecendo ser dever da União, estados e municípios adotar políticas preventivas para reduzir riscos de desastres. Neste arranjo, compete aos municípios (Lei n. 12608/2010, art. 80):

- I. executar a PNPDEC em âmbito local;
- II. coordenar as ações do SINDPEC no âmbito local, em articulação com a União e os estados;
- III. incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV. identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V. promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- VI. declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII. vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- VIII. organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- IX. manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- X. mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;
- XI. realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- XII. promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;



XIII. proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV. manter a União e o estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no município;

XV. estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e

XVI. prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Além destas, há mais responsabilidades atribuídas a todas as esferas inclusive os municípios, tais como estimular comportamentos de prevenção, estabelecer medidas preventivas de desastres em escolas e hospitais de áreas de risco.

O cadastro de municípios como áreas suscetíveis deve ser instituído pela União, enquanto a inscrição do município ocorre por sua própria iniciativa ou por indicação dos demais entes federados (art. 3^a-A, § 2^o).

Os municípios incluídos no cadastro devem (Lei n. 12608/2012, arts. 3-A, incisos I a V, e #6^a):

I. elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis a ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

II. elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo SINPDEC;

III. elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre;

IV. criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em área suscetíveis; e

V. elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos e para aproveitamento de agregados para construção civil.

O titular do serviço de saneamento básico deve adotar parâmetros mínimos para garantir o atendimento essencial à saúde pública e estabelecer mecanismos de controle social, como parte integrante da política de saneamento básico, no contexto de sua respectiva política de saneamento básico, nos seguintes termos:



III. adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água; (...) (Lei n. 1445/2007, art. 9^o).

Os planos de saneamento, sob responsabilidade do titular do serviço tal como dispostos por lei, condicionam a validade dos contratos aos seguintes fatores:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I. a existência de plano de saneamento básico; (...)

III. a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; (...)

O conteúdo mínimo do plano a cargo do titular do serviço de saneamento básico também deve definir ações de contingência e emergência (Lei n. 1445/2007, art. 19, IV):

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará o plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

(...) IV. ações para emergências e contingências;

Da mesma forma, as normas da entidade reguladora – a serem editadas pelo titular, tratando de direitos e obrigações, penalidades e procedimentos, e critérios das entidades de regulação (Decreto n. 7217/2010) – devem abranger medidas de contingência e emergência, inclusive racionamento (Lei 11445/2007, art. 23), cabendo à União definir parâmetros mínimos para a potabilidade da água (Lei n. 11445/2007, art. 43, § único), enquanto a entidade reguladora pode adotar mecanismos tarifários de contingência (art. 46), nos seguintes termos:

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: (...)

XI. medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento; (...)

Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.



Quanto à prevenção de problemas relacionados à potabilidade da água, cabem aos municípios ações rotineiras de vigilância por meio das secretarias municipais de Saúde, segundo a Portaria 2914/2011 e já descritas na subseção 3.3, que, desde o ponto de vista da prevenção para segurança da água, podem ser identificadas como de segurança da qualidade desta:

Art. 12. Compete às secretarias de Saúde dos municípios:

I. **exercer a vigilância da qualidade da água** em sua área de competência, em articulação com os responsáveis pelo controle da qualidade da água para consumo humano;

II. **executar ações estabelecidas no Vigiagua**, consideradas as peculiaridades regionais e locais, nos termos da legislação do SUS;

III. **inspecionar o controle da qualidade da água** produzida e distribuída e as práticas operacionais adotadas no sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água, notificando seus respectivos responsáveis para sanar a(s) irregularidade(s) identificada(s);

IV. **manter articulação com as entidades de regulação** quando detectadas falhas relativas à qualidade dos serviços de abastecimento de água, a fim de que sejam adotadas as providências concernentes a sua área de competência;

V. **garantir informações à população** sobre a qualidade da água para consumo humano e os riscos à saúde associados, de acordo com mecanismos e os instrumentos disciplinados no Decreto nº 5.440, de 4 de maio de 2005;

VI. **encaminhar ao responsável pelo sistema** ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano **informações sobre surtos e agravos à saúde** relacionados à qualidade da água para consumo humano;

VII. **estabelecer mecanismos de comunicação e informação com os responsáveis** pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água sobre os resultados das ações de controle realizadas;

VIII. **executar as diretrizes de vigilância da qualidade da água para consumo** humano definidas no âmbito nacional e estadual;

IX. **realizar, em parceria com os estados, nas situações de surto de doença diarreica** aguda ou outro agravo de transmissão fecal-oral, os seguintes procedimentos:

a) análise microbiológica completa, de modo a apoiar a investigação



epidemiológica e a identificação, sempre que possível, do gênero ou espécie de micro-organismos;

b) análise para pesquisa de vírus e protozoários, quando for o caso, ou encaminhamento das amostras para laboratórios de referência nacional quando as amostras clínicas forem confirmadas para esses agentes e os dados epidemiológicos apontarem a água como via de transmissão; e

c) envio das cepas de *Escherichia coli* aos laboratórios de referência nacional para identificação sorológica;

X. **cadastrar e autorizar o fornecimento de água tratada**, por meio de solução alternativa coletiva, mediante avaliação e aprovação dos documentos exigidos no art. 14 desta Portaria.

Parágrafo único. A autoridade municipal de saúde pública não autorizará o fornecimento de água para consumo humano, por meio de solução alternativa coletiva, quando houver rede de distribuição de água, exceto em situação de emergência e intermitência (...). (Portaria MS n. 2914/2011, art. 12).

Também cabe aos municípios aplicar sanções em caso de descumprimento das exigências, nos seguintes termos:

Art. 42. Serão aplicadas as sanções administrativas previstas na Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, aos responsáveis pela operação dos sistemas ou soluções alternativas de abastecimento de água que não observarem as determinações constantes desta Portaria, sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis.

Art. 43. Cabe ao Ministério da Saúde, por intermédio da SVS-MS, e às secretarias de Saúde dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, ou órgãos equivalentes, assegurar o cumprimento desta Portaria. (Portaria n. 2914/2011).

Cabe ao responsável pelo sistema de abastecimento de água um conjunto de ações de vigilância que, igualmente, se enquadram na categoria de ações de segurança de caráter preventivo, implicando as autoridades municipais nos incisos V, VI, VIII e IX (Portaria MS n. 2914/2011, art. 13):

(...) Art. 13. Compete ao responsável pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano:

I. exercer o controle da qualidade da água;

II. garantir a operação e a manutenção das instalações destinadas ao abastecimento de água potável em conformidade com as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e das demais normas pertinentes;



III. manter e controlar a qualidade da água produzida e distribuída, nos termos desta Portaria, por meio de:

- a) controle operacional do(s) ponto(s) de captação, adução, tratamento, reservação e distribuição, quando aplicável; [atenção controle no ponto de captação]
- b) exigência, junto aos fornecedores, do laudo de atendimento dos requisitos de saúde estabelecidos em norma técnica da ABNT para o controle de qualidade dos produtos químicos utilizados no tratamento de água;
- c) exigência, junto aos fornecedores, do laudo de inocuidade dos materiais utilizados na produção e distribuição que tenham contato com a água;
- d) capacitação e atualização técnica de todos os profissionais que atuam de forma direta no fornecimento e controle da qualidade da água para consumo humano; e
- e) análises laboratoriais da água, em amostras provenientes das diversas partes dos sistemas e das soluções alternativas coletivas, conforme plano de amostragem estabelecido nesta Portaria;

IV. manter avaliação sistemática do sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água, sob a perspectiva dos riscos à saúde, com base nos seguintes critérios:

- a) ocupação da bacia contribuinte ao manancial;
- b) histórico das características das águas;
- c) características físicas do sistema;
- d) práticas operacionais; e
- e) na qualidade da água distribuída, conforme os princípios dos Planos de Segurança da Água (PSA) recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) ou definidos em diretrizes vigentes no País;

V. encaminhar à autoridade de saúde pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios relatórios das análises dos parâmetros mensais, trimestrais e semestrais com informações sobre o controle da qualidade da água, conforme o modelo estabelecido pela referida autoridade;

VI. fornecer à autoridade de saúde pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios os dados de controle da qualidade da água para consumo humano, quando solicitado;



VII. monitorar a qualidade da água no ponto de captação, conforme estabelece o art. 40 desta Portaria; ; [atenção controle no ponto de captação]

VIII. comunicar aos órgãos ambientais, aos gestores de recursos hídricos e ao órgão de saúde pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios qualquer alteração da qualidade da água no ponto de captação que comprometa a tratabilidade da água para consumo humano;

IX. contribuir com os órgãos ambientais e gestores de recursos hídricos, por meio de ações cabíveis para proteção do(s) manancial(ais) de abastecimento(s) e das bacia(s) hidrográfica(s);

X. proporcionar mecanismos para recebimento de reclamações e manter registros atualizados sobre a qualidade da água distribuída, sistematizando-os de forma compreensível aos consumidores e disponibilizando-os para pronto acesso e consulta pública, em atendimento às legislações específicas de defesa do consumidor;

XI. comunicar imediatamente à autoridade de saúde pública municipal e informar adequadamente à população a detecção de qualquer risco à saúde, ocasionado por anomalia operacional no sistema e solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano ou por não conformidade na qualidade da água tratada, adotando-se as medidas previstas no art. 44 desta Portaria; e

XII. assegurar pontos de coleta de água na saída de tratamento e na rede de distribuição, para o controle e a vigilância da qualidade da água. (Portaria 2914/2011, art. 13).

3.5 Água, direitos e municípios

São encontrados dispositivos constitucionais referidos a direitos em quatro vertentes:

- (i) O direito à água como parte dos direitos ao meio ambiente, para os quais as coletividades encontram amparo nas disposições referentes à defesa dos interesses difusos;
- (ii) O direito de acesso à água potável, considerado um dos direitos e garantias fundamentais na CF88 ao inscrevê-lo como parte dos direitos à saúde;⁵
- (iii) Direito relacionado à prestação de serviço: nas situações em que o poder público institui tributos na forma de taxas por prestar serviço relacionado à água (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e drenagem urbana), a

⁵ Direito à saúde também previsto no Art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, sociais e Culturais [Decreto n. 591/1992].



contraprestação dos serviços cria direitos relacionados à adequada prestação do serviço, cujo titular é o consumidor (aquele que responde pelo ônus da contraprestação). Na esfera federal, a defesa destes direitos está disciplinada pelo Código de Defesa do Consumidor, pela Lei n. 11445/2011, e

- (iv) O direito à informação sobre a água, expressamente disposto em três dispositivos constitucionais: art. 5º, inciso XXXIII; art. 37, §3º, inciso II; e art. 216, §2º.

No que diz respeito ao meio ambiente, está constitucionalmente garantido que o cidadão pode cobrar do município (assim como dos demais entes federados) o cumprimento de seu mandato de defesa do meio ambiente. O cidadão está habilitado tanto na qualidade de corresponsável pela defesa ambiental (CF88, art. 225, caput) quanto como na qualidade de titular de interesses difusos referidos ao meio ambiente, cabendo-lhe inclusive acionar o MP para promoção de inquérito civil e de ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, CF88).

Sendo o direito de acesso à água potável considerado como uma das garantias integrantes do direito à saúde, todos os cidadãos são titulares do direito de acesso à água potável. O município deve responder – na qualidade de corresponsável pela garantia de adequado padrão de potabilidade da água para consumo humano inclusive – pela aplicação de sanções administrativas aos responsáveis pela operação dos sistemas ou soluções alternativas de abastecimento de água que não observarem as determinações constantes da Portaria 2914/2011, conforme estabelecido em seu art. 42.

Na condição de consumidores dos serviços prestados por operadores de sistemas de abastecimento de água, os usuários de serviços públicos de saneamento têm assegurados os direitos de amplo acesso a informações sobre os serviços prestados e prévio conhecimento dos seus direitos e deveres, assim como as penalidades a que podem estar sujeitos, acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação, e acesso a relatório periódico sobre a qualidade de prestação dos serviços (Lei n. 11445/2007, art. 27, I a IV). Para tal, o município pode ser acionados na qualidade de titular do serviço, responsável por fixar em sua política os direitos e deveres do usuário dos sistema (art. 9, IV). Finalmente, ao cidadão é assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto, excluídos os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão (Lei n. 11445/2007, art. 26, I a IV).

Por seu turno, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) (Lei n. 8078/1990) protege o respeito à dignidade, saúde e segurança do consumidor (art. 4º), mantendo assistência jurídica integral e gratuita para o consumidor carente, instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público, criação



de delegacias de polícia especializadas no atendimento ao consumidor vítima de infrações penais de consumo, criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo e concessão de estímulos à criação e desenvolvimento de Associações de Defesa do Consumidor (Lei n. 8078/1990, art. 5o, I a V). O CDC garante ademais que os serviços públicos essenciais não sejam passíveis de interrupção mesmo sendo inadimplente o consumidor, conforme disposto no seu artigo 22:

Art. 22 - Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. (...)

Os direitos de informação sobre a água são contemplados em diversas normas federais, de interesse para os municípios. Quanto ao direito de informação ambiental, desde 1981 os municípios devem compartilhar informações relevantes com o Sisnama (Lei n. 6938/1981). Vinte anos depois, a lei de informação ambiental (Lei n. 10650/2003) estabeleceu que órgãos municipais integrantes do Sisnama devem garantir acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, atendendo ao princípio da publicidade na Administração Pública. Órgãos municipais competentes devem enviar informação ao IBAMA sobre Unidades de Conservação (UCs) municipais para compor o Cadastro Nacional de UCs (Lei n. 9984/2000) e colaborar para a execução dos registros do Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Lei n. 12651/2012).

Quando houver órgão gestor municipal de recursos hídricos, este deve disponibilizar informação sobre gestão de recursos hídricos (Lei n. 9433/1997).

É garantido acesso à informação em todos os níveis de governo e sobre quaisquer temas sob tutela de órgãos e entidades públicas, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios (Lei n. 12527/2011). Devem ser divulgadas informações sobre os recursos recebidos e sua destinação a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou por meio de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros instrumentos similares.



Foto: © Andre Delia/imagem
cedida pelo artista Mundano



4

Comentários finais: para uma agenda municipal de cuidados com a água

Da análise da seção anterior, constata-se que, no que diz respeito à agenda da água, os municípios foram notavelmente fortalecidos no conjunto de mudanças institucionais ocorridas nas quatro últimas décadas. Pode-se afirmar que o município brasileiro tem um papel importante, de primeira linha, na governança das águas, que pode ser exploratoriamente sintetizado como se segue.

Nesta seção, é apresentada uma síntese das responsabilidades municipais já explicitadas no campo normativo de interesse para as águas, sendo sintetizadas as principais disposições que garantem o papel protagonista dos municípios no campo do saneamento básico, na saúde, meio ambiente, fiscalização, defesa civil e situações de escassez hídrica.

4.1 As responsabilidades municipais sobre a água

Os municípios podem contribuir decisivamente ao cuidado com as águas por meio do exercício pleno de suas responsabilidades que interferem na gestão de qualidade e quantidade das águas. Em suma, as responsabilidades explícitas dos municípios relativas às águas são as seguintes: o município é (1) o titular dos serviços de saneamento básico, responsável pelo acesso à água potável; pelo descarte, tratamento e destino final das águas servidas, e pela gestão das águas de drenagem; (2) responsável pelos serviços de saúde e responsável pela execução de ações de saúde relacionadas à qualidade da água para consumo humano; (3) corresponsável pela defesa do meio ambiente, e portanto responsável pela defesa ambiental das águas em seu território; (4) corresponsável, em conjunto com os estados e a União, pela fiscalização da exploração dos recursos hídricos em seu território; (5) corresponsável pela política de proteção e defesa civil; e (6) por conta destas atribuições, coprodutor de informações sobre a água, que devem ser acessíveis a todos.

Além dessas responsabilidades, o conjunto de poder e faculdades municipais oferecem pelo menos as seguintes potencialidades:

- Município como agente integrador de políticas setoriais no território (meio ambiente, gestão de recursos hídricos, defesa civil, saneamento básico, segurança hídrica).



- Município como agente promotor de estratégia de ordenamento territorial a serviço de gestão sustentável das águas.
- Município como intérprete do interesse local em relação a objetivos de acesso à água potável e segurança hídrica, tanto no que se refere ao interesse local quanto no que diz respeito à escala local de políticas regionais e nacionais.
- Município como agente promotor de práticas que traduzam e disseminem uma nova cultura de cuidado com a água desde a perspectiva do interesse local.

O município, titular dos serviços de saneamento básico.¹ Nesta condição, ele é o responsável pela política pública de saneamento básico, que inclui:

- Planejar os serviços de saneamento, que compreendem o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das redes urbanas.

O planejamento do serviço de saneamento envolve necessariamente dispor de um diagnóstico completo do setor, estabelecimento de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para atender a toda a população, definir as ações governamentais para atingir objetivos e metas de acordo com o plano plurianual (PPA), indicar possíveis ações de emergência e contingência em caso de escassez e racionamento, e definir mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática de eficiência e eficácia.

- Elaborar o plano de saneamento básico a partir das definições acima, compatíveis com os planos de bacia. O plano pode ser um só documento ou planos específicos para abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem, a serem revisados de quatro em quatro anos e objeto de ampla divulgação, inclusive com a realização de audiências e consultas públicas.
- Prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços. Ressalvadas as exceções,² a prestação de serviço de saneamento por entidade que não integre a administração do titular depende de contrato. Para ser válido, este contrato deve cumprir vários condicionantes.³
- Definir o ente responsável pela regulação e fiscalização do prestador de serviços, assim como os seus procedimentos de atuação. Devem ser explicitadas no ato de delegação da regulação a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. A entidade reguladora deve editar normas que abrangem pelo menos questões tais como padrões e indicadores de qualidade, regime, estrutura tarifária e medidas de contingência e emergência. Cabe à entidade reguladora e

¹ Nas RMs e AUs, esta titularidade é compartilhada com outros municípios.

² Lei n. 11445/2007, art. 10, # 1^a.

³ Existência de saneamento básico, existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do plano, existência de normas de relação que prevejam o cumprimento da lei incluindo a designação da entidade de regulação e fiscalização, a realização prévia de audiência e consulta sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta de contrato.



fiscalizadora a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviço, conforme estabelecido na lei, em regulamentos e em contrato.

- Adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita para abastecimento público.
- Fixar os direitos e deveres dos usuários.
- Estabelecer mecanismos de controle social, para garantir às populações informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços prestados. Deve ser assegurada publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes referidos à regulação e fiscalização dos serviços, assim como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, garantido o acesso a qualquer do povo.
- Estabelecer sistemas de informação sobre os serviços, e
- Intervir e retomar a operação dos serviços delegados por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos contratos. Quanto à drenagem urbana, cabe às prefeituras municipais indicar, nas plantas apresentadas para requerimento de aprovação de projetos de loteamento, as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais (Lei 6766/1976, art.7º, IV). Códigos de Obras municipais podem e devem tratar do assunto.

O município, corresponsável pela execução das ações de saúde voltadas para a qualidade de água para consumo.⁴ Nesta condição ele pode e deve, por meio das secretarias de Saúde :

- Exercer a vigilância da qualidade da água em sua área de competência, em articulação com os responsáveis pelo controle da vigilância da água para consumo humano;
- Executar as ações estabelecidas no Vigiagua, consideradas as peculiaridades locais, em articulação com os responsáveis pelo controle da vigilância da água para consumo humano;
- Inspecionar o controle da qualidade da água produzida e distribuída e as práticas operacionais adotadas no sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água, notificando seus respectivos responsáveis para sanar regularidades identificadas;
- Manter articulação com as entidades de regulação quando detectadas falhas relativas à qualidade dos serviços de abastecimento de água, a

⁴ Portaria MS n. 2914/2011, art. 12 incisos I-VIII.



fim de que sejam adotadas as providências concernentes à sua área de competência;

- Garantir informações à população sobre a qualidade da água para consumo humano e os riscos à saúde associados, de acordo com os mecanismos e instrumentos disciplinados no Decreto n. 5440 de 4 de maio de 2005;
- Encaminhar ao responsável pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água informações sobre surtos e agravos à saúde relacionados à qualidade da água para consumo humano;
- Estabelecer mecanismos de comunicação e informação com os responsáveis pelo sistema ou solução alternativa sobre os resultados das ações de controle realizadas;
- Executar as diretrizes de vigilância da qualidade da água para consumo humano definidas no âmbito nacional e estadual;
- Realizar em parceria com os estados os procedimentos especificados em situações de surto de doença diarreica aguda ou outro agravo de transmissão fecal-oral;
- Cadastrar e autorizar o fornecimento de água tratada, por meio de solução alternativa coletiva, mediante avaliação e aprovação dos documentos exigidos;
- A autoridade municipal de saúde pública não autorizará o fornecimento de água para consumo humano por meio de solução alternativa coletiva quando houver rede de distribuição de água, exceto em caso de emergência e intermitência. (Art.12, § único).

Além disto, cabe aos municípios, em conjunto com as secretarias de Saúde do estado e o Ministério da Saúde, aplicar as sanções administrativas aos responsáveis pela operação dos sistemas ou soluções alternativas de abastecimento de água que não observarem as determinações da Portaria n. 2914/2011 (ver em anexo).

O município, corresponsável pela defesa ambiental das águas. Nesta condição ele pode e deve:

- A repressão à poluição da água é um poder-dever:⁵ o município deve exercer o poder de polícia ambiental para proteger as águas,⁶ dentro de seu território e nos limites de sua competência. Exemplos:⁷ controlar atividades que possam vir a contaminar a água de abastecimento da população por meio da fiscalização e licenciamento ambiental; obrigar donos de lava-jatos a obedecer ao código de posturas sob pena de interdição; fiscalizar ocupações irregulares em áreas de mananciais.

⁵ Meirelles, 17a edição, 2014, p. 512.

⁶ “O poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão do interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/ permissão ou licença do poder público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.”

⁷ Brunoni, 2011, p. 124 e seq.



⁸ Machado, 22a edição, 2014, p. 384.

⁹ Ver município de Curitiba, Lei municipal n. 10785, de 18 de setembro de 2003.

- Emitir normas de proteção e conservação de águas no que diz respeito ao interesse local. Tendo em conta que cabe em exclusividade à União legislar sobre águas, o município pode aplicar as legislações federal e estadual em suas áreas de competência, como o ordenamento do território municipal, tais como a legislação de recursos hídricos e florestal,⁸ para proteger mananciais, áreas de recarga e matas ciliares contra poluição, tomar medidas de proteção a mananciais e áreas de interesse para a proteção ambiental das águas; criar áreas protegidas.

Ademais, está em seu poder promover:

- Programas de conservação e uso racional de água nas edificações, promover a captação e uso de águas pluviais para usos que não requeiram água tratada (rega, lavagem de veículos e roupa);⁹
- Programas de incentivo à produção de água;
- Promoção de política municipal de combate, mitigação e adaptação a mudanças climáticas, desvinculando a melhoria da qualidade de vida local do aumento de emissões, enfrentando as situações de vulnerabilidade e ampliando a resiliência.
- Harmonizar políticas municipais, especialmente as políticas de saneamento básico, ordenamento territorial e de uso do solo, com os planos de bacia hidrográfica e demais políticas ambientais regionais e nacionais. Municípios com mais de 20 mil habitantes devem integrar estas políticas em seu Plano Diretor.

O município, corresponsável pela fiscalização da exploração dos recursos hídricos em seu território. Nesta condição, este pode e deve construir condições para participar da fiscalização em regime de cooperação com o estado e a União federal.

O município, corresponsável pela defesa civil. Neste campo, os municípios têm a atribuição de:

- Executar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) em âmbito local;
- Coordenar as ações do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINPDEC) no âmbito local, em articulação com a União e os estados; Incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; Identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;



- Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- Mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre e realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
- Manter a União e o estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no município;
- Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e
- Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Finalmente, o município tem responsabilidades importantes em situações de escassez, enquanto titulares do serviço de saneamento, corresponsáveis pela saúde e pela defesa civil, nos seguintes termos: Tem a atribuição de adotar parâmetros mínimos para garantir o atendimento essencial à saúde pública (DNSB, art. 9º, III). Tem a atribuição de definir ações de contingência e emergência como parte do conteúdo mínimo do plano municipal de saneamento básico. A entidade reguladora estabelecida pelo titular edita normas para a adoção das medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento (DNSB, art. 23, XI), que devem ser compatíveis com as adotadas no plano de saneamento editado pelo titular. Tem a atribuição de garantir a potabilidade da água para a população, nos termos da regulação da saúde já mencionada (Portaria MS n. 2914/2011). Tem a atribuição de coordenar na esfera local as ações de defesa civil, que envolvem como visto ações preventivas, de resposta e de comunicação.

Este conjunto de responsabilidades faz com que o município possa ser nomeado como ator chave na construção da segurança hídrica na esfera local, entendida neste



trabalho, em caráter provisório, nos termos definidos pela UN-Water (2013, p.1), que assim define o conceito:

(...) a capacidade de a população garantir o acesso sustentável a quantidades adequadas de água de qualidade aceitável para sustentar os meios de subsistência, bem-estar humano e desenvolvimento socioeconômico, para assegurar a proteção contra a poluição transmitida pela água e os desastres a ela relacionados, e para a preservação dos ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política.



ANEXO 1

Bibliografia citada

- ARRETCHE, Marta. “Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das Companhias estaduais”. In: IPEA. *Infra-estrutura: perspectivas de reurbanização-saneamento*. Brasília: IPEA, 1999, p.79-108.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. “O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988”, 2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informativo/article/viewFile/449/407>
- BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano de segurança da água. Garantindo a qualidade e promovendo a saúde. Um olhar do SUS*. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental. B. Textos Básicos em Saúde. Brasília: 2012.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)*. Secretaria Nacional de Saneamento Básico. Brasília, dezembro de 2013.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. “Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2010”. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/326751.html>. Acesso em 2 fevereiro de 2016.
- BRUNONI, Nivaldo. “A tutela das águas pelo município”. Capítulo IV. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord). *Águas, aspectos jurídicos e ambientais*. 3ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- CADERNOS ADENAUER XV (2014) n. 2. *Governança e sustentabilidade nas cidades*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2014.
- CUNHA, Alexandre dos Santos. “Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos”. Texto para Discussão 1565. IPEA, Rio de Janeiro: janeiro de 2011.
- FREITAS, Vladimir Passos (coord). *Águas, aspectos jurídicos e ambientais*. 3ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- ILA. ILA Water Comittee. *Berlin Rules Dissent*. Disponível em: http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ila_berlin_rules_dissent.html. Acesso em 2 de fevereiro de 2016.



- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MEIRELLES, H. L. (Dallari, A. B., coord). *Direito Municipal Brasileiro*. 17ª edição, atualizada por Celia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELO, M. A. “Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?”. *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), p.11-20, 1996.
- NEVES, E.M.S.C. *Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil*. Revista do Instituto de Estudos Avançados USP n.74, 2012.
- NEVES, Estela Maria Souza Costa. “Política e gestão ambiental no contexto municipal”. In: *Governança e Sustentabilidade nas Cidades*. Cadernos Adenauer, 2, Ano XV, 2014.
- OCDE. *Governança dos Recursos Hídricos no Brasil*. Paris: OECD, 2015.
- OLIVEIRA FILHO, Abelardo. “A gestão do saneamento básico em regiões metropolitanas”. In: *Saneamento Ambiental*, 29/10/2015.
- OLIVEIRA FILHO, Abelardo. “O papel dos estados e as perspectivas das companhias estaduais de saneamento básico frente ao novo contexto institucional”. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos*. Livro III. Prestação dos serviços de saneamento básico. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.
- ONU. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. “Resolution adopted by the General Assembly on the The human right to water and sanitation” – A/64/292, 3 de agosto de 2010. Disponível em: www.un.org/documents.
- ONU. Comitê das ONU sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR). Comentário Geral N.º 15 . Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf.
- ONU. *Declaração do Milênio*. United Nations Information Centre: 2000. http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf.
- ONU. UNITED NATIONS; ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL; COMITEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment n. 15*, 20/1/2003. Disponível em: http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/General_Comment151.pdf.
- ONU. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*. De acordo com a Resolução 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22/12/89,



estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Rio de Janeiro: 1992.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, 25 de setembro de 2015. Resolução A/70/1/2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda of Sustainable Development*. Nova Iorque: ONU, 2015.

ONU. *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development, 1992*. Disponível em: <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>. Acesso em 2 de janeiro de 2016.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Paris: ONU, 1948.

ONU. General Assembly Meetings Coverage. *General Assembly Adopts Resolution Recognizing Access to Clean Water, Sanitation as Human Right*. Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2010/ga10967.doc.htm>. Acesso em 10 de abril de 2016.

ONU. *Convenção de Aarhus pela 4ª Conferência Interministerial da Comissão Econômica da ONU para a Europa, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Temas Ambientais*. Aarhus: UNECE, 1998.

ONU. *Realizing the Future We Want for All*. Nova Iorque: ONU, 2012. Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/516Realizing%20the%20future%20we%20want.pdf>. Acesso em 2 de janeiro de 2016.

ONU. OCDE. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. “Comentário Geral n. 15 de 20/01/2002”. Disponível em: http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/General_Comment151.pdf. Acesso em 2 de janeiro de 2016.

ONU, 2016. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ods.aspx>. Acesso em 2 de fevereiro de 2016.

POMPEU, Cid Tomanik. “O Direito de Águas no Brasil”. I Congresso Brasileiro de Direito da Águas. Fortaleza, 20 de novembro de 2008.

UN-HABITAT. *Diretrizes internacionais para o planejamento urbano e territorial*. UN-Habitat, Nairobi, 2015.

UN-WATER. *Water security & the global water agenda*. A UN-Water Analytical Brief. United Nations University/UNU-INWEH, 2013.



UNESCO; World Meteorological Organization (WMO). *International Glossary of Hydrology*, 2013. Disponível em: http://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/publications/international_glossary/385_IGH_2012.pdf.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Water safety plans. Managing drinking-water quality from catchment to consumer*. WHO/SDE/WSH/05.06. Water, Sanitation and Health Protection and the Human Environment. World Health Organization. Geneva: 2005.



ANEXO 2

Legislação de referência

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1998

Água, bem ambiental

Lei Complementar n. 140/2011 [Competências sobre proteção ao meio ambiente]

Lei n. 4504/1964 [Estatuto da Terra]

Lei n. 4717/1965 [Lei da Ação Popular]

Lei n. 4771/1965

Lei n. 6766/1979 [Lei de Parcelamento do Solo Urbano]

Lei n. 6803/1980 [Zoneamento Industrial em áreas Críticas de Poluição]

Lei n. 6938/1981 [Política Nacional de Meio Ambiente]

Lei n. 7347/1985 [Lei da Ação Civil Pública]

Lei n. 9985/2000 [Lei do SNUC]

Lei no 10257/2001

Lei n.11428/2006 [Lei da Mata Atlântica]

Lei n.12187/2009 [Lei da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas]

Lei n.12651/2012 [lei substitutiva ao “Código Florestal”]

Decreto-Lei n. 227/1967

Decreto n. 7841/1945

Decreto n. 24643/1934 [Código das Águas]

Decreto n. 6660/2008 [Regulamento da Lei da Mata Atlântica]

Decreto n. 2040/2010 [PP Cerrado]

Decreto n. 4340/2002

Decreto s.n de 15 de setembro de 2010

Resolução Conama n. 01/1986 e,

Resolução Conama n. 237/1997

Portaria MMA n. 189/2001

Portaria MMA n. 473/ 2003

Água, insumo para atividades produtivas e serviços

Lei n. 7990/1989 [CEFEM e comp. fin. exp. de rec. hídricos p. energia elétrica]

Lei n. 8001/1990 [regulamenta a CFEM]

Lei n. 9433/1997 [Lei de Águas]

Lei n. 9648/1998 [reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - Eletrobrás]

Lei n. 9984/2000 [Agência Nacional de Águas (ANA)]

Lei n.12334/2010 [Política Nacional de Segurança de Barragens]

Lei n.12787/ 2013 [Política Nacional de Irrigação]

Decreto n. 24643/1934 [Código de Águas]

Decreto n. 7841/1945 [Código de Águas Minerais]

Decreto n. 4613/2003 [regulamentação do CNRH]

Decreto n. 6101/2007 [Estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente]

Resolução CONAMA n. 20/1986,



Resolução CONAMA n. 357/2005
Resolução CONAMA n. n. 410/2009
Resolução CONAMA n. 430/2011

Água para consumo humano

Lei Complementar n.14/1973 [Região Metropolitana de SP e outros]
Lei n. 8080/1990, SUS
Lei n. 8142/1990, SUS
Lei n. 8987/1995 [Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos]
Lei n. 974/1995 [Normas para outorga em regime de Concessão e Permissão]
Lei n. 9782/1999 [Sistema Nacional de Vigilância Sanitária]
Lei n.10257/2001 [Política Urbana]
Lei n.11079/2004 [PPP]
Lei n.11107/2005 [Consórcios Públicos]
Lei n.11445/2007 [DNSB]
Lei n.12305/2010 [Política Nacional de Resíduos Sólidos]
Lei n.12608/2012 [Política Nacional de Defesa Civil]
Lei n.13089/2015 [Estatuto da Metrôpole]
Decreto n. 24643/1934 [Código de Águas]
Decreto n. 6017/2007 [Normas para contratação de consórcio público]
Decreto n. 7217/2010 [Regulamenta a Política Nacional de Resíduos sólidos]
Decreto n. 7257/2010 [Regulamenta o Sindec]
Decreto n. 8211/2014 [altera DNSB]
Portaria Ministério da Saúde n. 2914/2011 [controle de qualidade de água para consumo humano]
Resolução Conselho das Cidades n. 75/2009 [Min. das Cidades: orientações para revisão ou alteração de Planos Diretores]
Resolução CONAMA n. 357/2005
Resolução CONAMA n. 397/2008
Resolução CONAMA n. 430/2011
Portaria Interministerial n. 1172/2004
Portaria Ministério da Saúde n. 2914, de dezembro de 2011
Acórdão ADI n. 1.842-RJ.

Água e segurança hídrica

Lei n. 9984/2000 [Agência Nacional de Águas (ANA)]
Lei n. 11445/2007
Lei n.12187/2009 [PN Mudanças Climáticas]
Lei n.12334/2010 [Segurança de Barragens]
Lei n.12608/2012 [Política Nacional de Defesa Civil]
Lei n.12787/2013 [PN Irrigação]
Decreto sem no de 28 de agosto de 2000
Decreto 3515/2000
Decreto n. 3692/2000
Decreto n. 4024/2001
Decreto 5376/2005



Decreto n. 5440/2005,
Decreto n. 7257/2010 [Defesa Civil]
Portaria Ministério da Saúde n. 2914/2011
Portaria MCTI n. 728/2008
Portaria Interministerial MCT/IMMA n. 356/2009

Água e direitos - acesso à informação ambiental como direito fundamental

Lei n. 4.771/1965 [Cód. Florestal/65]
Lei n. 6938/1981 [Política Nacional Meio Ambiente]
Lei n. 7783/1989 [Greve]
Lei n. 8078/1990 [CDC]
Lei n. 8987/1995 [Regime de Concessão e Permissão]
Lei n. 9.433/1997 [PNRH]
Lei n. 9.984/ 2000 [ANA]
Lei n. 9985/2000 [SNUC]
Lei n. 10650/2003 [Lei de Informação do SISNAMA]
Lei n. 11428/2006 [Mata Atlântica]
Lei n. 11445/2007 [DNSB]
Lei n. 12016/2009 [Mandato de Segurança]
Lei n. 12187/2009 [PN Mudanças Climáticas]
Lei n. 12527/2011 [Lei de Acesso à Informação]
Lei n.12651/2012 [Lei substitutiva ao “Código florestal”]
Lei n.12787/2013 [PN Irrigação]
Decreto n. 24.643/1934 [Cod. Águas]
Decreto n. 591/1992 [Promulga o Pacto Internacional sobre Dir. Econ. Sociais e Culturais]
Decreto n. 592/1992 [Promulga o Pacto Internacional de Dir. Cívicos e Políticos]
Decreto n. 5098/2004 [P2R2]
Decreto n. 6063/2007
Decreto n. 6660/2008 [Regulamenta a Lei da Mata Atlântica]
Decreto n. 2140/2010
Decreto n. 7217/2010 [regulamenta DNSB]
Portaria IBAMA n.1066/1989 – Cnia
Resolução CONAMA n. 379/2006 [Info sobre florestas]

Atos do Direito Internacional

Resolução n. 217 A (III)/1948 [Declaração Universal dos Direitos Humanos]
Resolução n. 2200A (XXI)/ 1966 [Pacto Internacional sobre Dir. Econ., Sociais e Culturais]
Resolução n. 2200A (XXI)/ 1966 [Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos]
Convenção de Aarhus/1989 [Convenção da UNECE sobre acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Temáticas Ambientais]
Resolução n. 44/228/1992 [Agenda 21]
Dublin Statement on Water and Sustainable Development, 1992
Resolução n. A/RES/5512/2000 [Declaração do Milênio]
Geral n. 15, 20/1/2002 OCDE [Declaração do acesso à água como direito humano]
Resolução n. 64/292/2010 [Direito Humano à água e saneamento]
Report to the Secretary General on the post-2015 UN development agenda 2012



Quem cuida da água?

[Realizing the Future We Want for All]
Resolução n. A/70/1/2015 [Our world: the 2030 Agenda of Sustainable Development.
Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2015]